

MENGUKUR KINERJA REFORMASI HUKUM BIROKRASI PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH

Jawade Hafidz

Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang
email : jawade.hafidz@yahoo.com

Abstract

Law which regulates public procurement of goods and services are becoming increasingly important in developing countries such as Indonesia, especially in monitoring performance and for transparency. Regulation and supervision in public procurement of goods and services is the power of government and the basis for bureaucratic reform in public procurement. Public procurement involving multiple parties require strict control to avoid deviations which can be detrimental to the country. Comprehension and understanding of the scope, activity events, parties involved, performance measures, as well as the application of principles and ethics which is implemented consistently in accordance with the regulations of the procurement of goods/services will accelerate bureaucratic reform efforts in Indonesia.

Keywords : Public Procurement, Bureaucratic Reforms, Bureaucratic Performance

Abstrak

Hukum yang mengatur mengenai pengadaan barang dan jasa publik menjadi semakin penting di negara-negara berkembang seperti Indonesia, terlebih dalam pengawasan dan untuk transparansi kinerja. Pengaturan dan pengawasan dalam pengadaan barang dan jasa publik merupakan kekuatan pemerintah dan dasar untuk melakukan reformasi birokrasi dalam pengadaan barang dan jasa public. Pengadaan publik yang melibatkan banyak pihak memerlukan kontrol yang ketat agar tidak terjadi penyimpangan yang dapat merugikan negara. Pemahaman dan pengertian terhadap ruang lingkup, aktivitas kegiatan, pihak yang terlibat, ukuran kinerja, serta penerapan prinsip dan etika yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan regulasi pengadaan barang/jasa akan memperlancar upaya reformasi birokrasi di Indonesia.

Kata Kunci: Pengadaan Publik, Reformasi Birokrasi, Kinerja Birokrasi

A. Pendahuluan

Kalau kita melihat secara teoritis dalam paradigma hukum yang menurut klasifikasinya, maka hukum pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan substansi penting ketika pengadaan tersebut terlibat dalam kerangka reformasi birokrasi. Pertanyaannya kemudian, apakah kinerja pemerintah dalam hal tersebut bisa dipastikan tidak ada *troubleshoot* (permasalahan) dalam praktiknya?

Persoalan korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) dalam pengadaan barang dan jasa benarkah bisa ditanggulangi dengan adanya perubahan tata kerja bentuk reformasi birokrasi? Di satu sisi akan menimbulkan semakin kuatnya perselisihan

pendapat dari kalangan pelaksana pengadaan maupun internal pemerintah. Di sisi lain, dalam kaca mata hukum perlu ditelisik lebih mendalam apakah objektivitas praktiknya mengalami gejala pelanggaran hukum atau tidak.

Secara mendasar klasifikasi hukum terbagi atas hukum publik dan hukum privat. Hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan alat-alat perlengkapan negara atau negara dengan warga negara disebut sebagai hukum publik. Sedangkan hukum yang mengatur hubungan antara satu orang dengan orang lain atau subjek hukum lain yang lebih menitikberatkan pada kepentingan perseorangan disebut hukum privat. Karena itulah subjek hukum dalam perdata melihat, jika terjadi penyelewengan

terhadap praktik undang-undang reformasi birokrasi pada praktik yang berindikasi KKN atas pengadaan barang dan jasa di tubuh pemerintah, maka perdata itu mengacu pada orang dan badan hukum sebagai penengah dan penyelaras implikasi undang-undang negara.

Birokrasi yang sudah terjerambah pada penataan ruang reformasinya bertujuan sebagai bentuk kemantapan pembangunan nasional dan profesionalisme kinerja pegawai pemerintah agar tidak menimbulkan kerugian dan bisa terlaksana dengan maksimal dalam mencapai tujuan yang lebih baik dalam melayani masyarakat, harus menjadi pintu hukum agar penegakan pengadaan barang dan jasa tersebut tidak lari dari esensi dan muara hukumnya.

Apabila kegiatan pelayanan bagi masyarakat terhambat, maka tentu akan menghambat kemajuan pembangunan di Indonesia. Bangsa ini memiliki beberapa produk hukum yang menjadi landasan bagi pelaksanaan kegiatan pengadaan barang dan jasa. Beberapa produk hukum yang terkait dengan kegiatan pengadaan barang dan jasa antara lain adalah Keppres Nomor 18 Tahun 2000 yang disempurnakan menjadi Keppres Nomor 80 Tahun 2003 dan terakhir adalah Perpres Nomor 70 Tahun 2012.

Sejak diterbitkannya Keppres Nomor 80 Tahun 2003, Keppres ini terus mengalami perubahan hingga tahun 2007. Adanya perubahan-perubahan pada Keppres Nomor 80 Tahun 2003 dikarenakan praktik pengadaan barang dan jasa publik yang berpijak pada Keppres Nomor 80 Tahun 2003 menyisakan beberapa kelemahan, antara lain belum mampu mendorong percepatan pelaksanaan belanja dalam APBN/APBD (*bottleneck*), belum ada indikator yang mendorong terjadinya inovasi, masih adanya multitafsir dan hal-hal yang belum jelas, serta belum adanya mekanisme *reward and punishment* yang memadai.¹

Imbas dari beberapa kelemahan tersebut, muncul peluang-peluang praktik kecurangan di dalam proses penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa. Menurut temuan Bappenas pada tahun 2008, dalam persoalan pengadaan barang/jasa

sangat terkait dengan pasar pengadaan yang tidak terbuka, kurangnya kapasitas manajemen pengadaan oleh instansi pemerintah dari aspek pengorganisasian maupun jumlah dan kompetensi personelnya, *bad governance* (tidak transparan dan tidak akuntabel, penyalahgunaan wewenang untuk kepentingan tertentu sampai tindak pidana korupsi). Karena itu, lahirnya Perpres Nomor 54 Tahun 2010 diharapkan dapat menjadi sebuah solusi untuk menyempurnakan kelemahan-kelemahan yang terdapat pada Keppres Nomor 80 Tahun 2003 dan menjadi tonggak reformasi birokrasi pada bidang pengadaan barang dan jasa publik. Setidaknya Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dan perubahan terakhir, yaitu Perpres Nomor 70 Tahun 2012 bisa menjadi loncatan perubahan dalam praktik reformasi birokrasi, menata hukum dalam birokrasi yang lebih baik.

Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dikatakan sebagai tonggak reformasi dalam pengaturan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Hal itu dikarenakan dari konten atau isi Perpres tersebut telah menggambarkan sejumlah perubahan yang tepat untuk perbaikan dalam proses kegiatan pengadaan barang dan jasa yang sarat akan praktek-praktek KKN. Perubahan-perubahan yang diusung oleh Perpres Nomor 54 Tahun 2010, antara lain dapat menciptakan iklim yang kondusif untuk persaingan sehat, efisiensi belanja negara, mempercepat pelaksanaan APBN/APBD (*debottlenecking*), memperkenalkan prosedur yang lebih sederhana dengan tetap memperhatikan *good governance*.²

Sementara, kalau kita melihat perundangan yang mengatur adanya reformasi birokrasi diantaranya adalah Perpres Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 - 2025, Permenpan dan RB Nomor 20 Tahun 2010 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010 - 2014, Permenpan dan RB Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengajuan Dokumen Usulan RB Kementerian/ Lembaga, Permenpan dan RB Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penilaian Dokumen Usulan RB Kementerian/ Lembaga, Permenpan dan RB Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Pedoman

1 Ratih Anggraeni, Soesilo Zauhar, dan Siswidiyanto, 2012, *Evaluasi Kebijakan Publik (Evaluasi Terhadap Proses Pengadaan Anjungan Mandiri Kepegawaian Berdasarkan Perpres No. 54 Tahun 2010 di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang)*, dalam *Journal of Public Administration Research (JOPAR)*, Vol. 1, No.1. Tahun 2012

2 Mustofa Kamal, 2011, *Mencermati Arah Perubahan Aturan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, dalam http://pusdiklatwas.bpkp.go.id/artikel/namafile/52/MencermatiArah_Perubahan_Aturan_PBJP.pdf, diakses pada 5 Mei 2013, pukul 01.33 WIB.

Penyusunan Road Map RB Kementerian/Lembaga dan Pemda, Permenpan dan RB Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan, Permenpan dan RB Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Kriteria dan Ukuran Keberhasilan RB, Permenpan dan RB Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Penataan Tata Laksana (*Business Process*), Permenpan dan RB Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Quick Wins, Permenpan dan RB Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Pengetahuan, Permenpan dan RB Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Mekanisme Persetujuan Pelaksanaan RB dan Tunjangan Kinerja Kementerian/Lembaga. Sejumlah peraturan yang mengatur mengenai reformasi birokrasi tersebut dapat pula menjadu acuan di dalam melaksanakan reformasi birokrasi di bidang pengadaan barang dan jasa pemerintah. Reformasi birokrasi pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah setidaknya mempunyai korelasi aturan yang seimbang dengan tegaknya reformasi birokrasi yang sudah diundang-undangkan melalui beberapa aturan perundang-undangan dengan saksama.

Masalahnya adalah hukum tersebut kadang ketika menjadi titik perspektif kepentingan para elit penguasa dan para pemilik modal, maka akan menjadi produk undang-undang yang *masghul*. Bahkan cenderung lebih sempit gerak hukumnya sebab memiliki sentuhan politik dan kepentingan tersembunyi untuk mengendalikan agenda-agenda pengadaan barang dan jasa negara, seperti tender pemenangan yang sudah disiapkan untuk kepentingan pihak tertentu, pembagian keuntungan pihak yang berkolusi, lantas kepentingan profitnya akan kembali pada individu atau suatu kelompok tertentu, dan negara akan mengalami kerugian.

B. Pembahasan

1. Hukum dan Regulasi Sistem

Merujuk pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2012 Tentang Jabatan Fungsional Pengelola Pengadaan Barang/Jasa dan Angka Kreditnya pada Bab 1 Pasal 1 pada alinea 2 yang menyatakan bahwa :

Pengadaan barang/jasa pemerintah yang selanjutnya disebut dengan pengadaan barang atau jasa adalah kegiatan untuk memperoleh

barang atau jasa oleh kementerian atau lembaga atau pemerintah daerah atau institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang atau jasa.

Pada alinea 3 menyatakan bahwa : “Pengelola pengadaan barang/jasa adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan kegiatan perencanaan pengadaan, pemilihan penyedia, manajemen kontrak, dan manajemen informasi aset”.

Bahwa dua alinea pada Pasal 1 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2012, bisa dikatakan sebagai landasan dan menjadi titik tumpu kekuatan hukum bagi pihak penyelenggara pengadaan barang dan jasa terkait dengan pihak penyelenggara pengadaan barang dan jasa serta bagaimana persoalan kontrak yang tepat agar hukum dalam pengadaan barang dan jasa tersebut tidak melenceng dari nilai keadilan dan transparansinya.

Suatu kegiatan publik, khususnya pemerintahan maupun privat (usaha swasta) selalu diperlukan barang/jasa sebagai bentuk upaya untuk keperluan operasional yang bersifat rutin seperti bahan baku, bahan penolong (*supplies*), suku cadang, barang jadi, dan barang modal (kapital) seperti bangunan, mesin dan peralatan lainnya.

Suplay kongkrit berupa kebutuhan barang/jasa tersebut adalah untuk menjaga kelancaran operasional dan jaminan pertumbuhan, di mana untuk memperoleh barang dan jasa itu tidak bisa didapatkan secara instan, tetapi diperlukan jarak dan tenggang waktu. Estimasi dan jarak waktu yang selalu dibutuhkan sejak dimulai dari saat melakukan pemesanan, produksi, pengantaran barang hingga pada tahap memproses barang di gudang, hingga siap digunakan oleh pemakainya.

Pengadaan barang/jasa pemerintah melibatkan banyak pihak, dan begitu pentingnya barang/jasa tersebut bagi kelancaran pelayanan publik, serta memerlukan biaya yang banyak untuk satu pengadaan barang/jasa, sehingga pelaksanaannya harus dilaksanakan sesuatu dengan peraturan yang telah ditetapkan. Sebagai pembanding, misalnya di beberapa berbagai negara maju seperti di Amerika dan negara yang tergabung dalam Komunitas Eropa, tidak kurang dari 20% GDP

dialokasikan untuk pengadaan barang/jasa, sedangkan di Indonesia tiap tahunnya tidak kurang dari 30% APBN dialokasikan untuk pengadaan barang/jasa. Karena itulah alasan mengapa begitu penting dalam sebuah sistem pengadaan publik adalah sistem yang transparan, non diskriminasi, berkeadilan, efektif dan efisien selaras dengan reformasi birokrasi yang sudah tertata sesuai dengan undang-undang dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Menjadi menarik bila kita melihat perkembangan isu publik adalah permasalahan pokok dalam penyelenggaraan pengadaan publik adalah menggejalanya praktik KKN, diskriminatif, dan kecurangan yang kerap kali terjadi di dalam pengadaan pemerintah di Indonesia.

Mengutip apa yang dikatakan Christopher & Gross sebagaimana yang dikutip oleh Sanator Nur Bahagia, sebenarnya isu dan permasalahan ini telah mendapat perhatian masyarakat internasional sejak tahun 60-an, dan berbagai upaya telah dilakukan untuk mencari solusinya. Kesepakatan pertama lahir tahun 1979 pada Putaran Tokyo (*Tokyo Round*) dengan dikeluarkannya *Government Procurement Agreement* (GPA) sebagai suatu kesepakatan yang bersifat plurilateral yang mulai diberlakukan pada 1 Januari 1981.³

Praktik GPA bersifat sukarela dan terbatas pada pengadaan dengan nilai kontrak minimal sebesar 150,000 SDR (*special drawing rights*). Selanjutnya GPA ini diperbaharui pada tahun 1994 sebagai bagian dari Putaran Uruguay tahun 1993 yang ditandatangani di Marrakesh pada bulan April 1994, dan mulai diberlakukan sejak bulan Januari 1996.

Mengapa kita perlu studi GPA? Sebab penyelenggaraan *public procurement* yang baik juga mendapat dukungan dari berbagai lembaga internasional di antaranya PBB melalui *United Nations Commission on International Trade Law* (UNCITRAL), yang menerbitkan *UNCITRAL Model Procurement Law*, *World Trade Organization* (WTO), *World Bank* dan *Asian Development Bank* sebagai negara donor yang mewajibkan negara anggota yang diberi pinjaman dalam melaksanakan pengadaan untuk melaksanakan prinsip dasar, etika, dan tata cara pengadaan yang dituangkan

dalam *Procurement Guide Line*.⁴

Pemerintah Indonesia, seiring berkembangnya reformasi birokrasi dalam tataran hukumnya perlu memberikan prioritas yang tinggi bagi berbagai reformasi penyelenggaraan pengadaan publik secara menyeluruh, penguatan kelembagaan, dan pemberantasan KKN.

Meskipun negara kita telah membuat regulasi dan melakukan penyegaran terhadap peraturan perundang-undangan dalam perbaikan peraturan pengadaan selama beberapa tahun terakhir, namun dirasakan masih perlu terus diupayakan perbaikan demi tegaknya kekuatan hukum dan agar sejalan dengan tepatnya sasaran pengadaan barang dan jasa pemerintah secara fungsional dan keadilan.

2. Tinjauan dan Pelaksanaan

Secara definisi dalam pandangan yuridis barangkali menentukan pokok-pokok pengadaan barang dan jasa merupakan titik dasar untuk mencari pemahaman apakah hal itu sejalan dengan hukumnya atau aturan yang berlaku dalam tubuh reformasi birokrasi atau tidak?

Apa itu pengadaan barang dan jasa, bagaimana hal itu berproses dalam tujuan dan kriterianya, cakupan aktivitas, pihak terkait, hingga pada bagaimana penyimpanan itu terjadi. Lantas secara prinsip hukum, apakah sudah memenuhi kebijakan adil dalam prosesnya? Di mana tingkat kerawanan hukumnya. Benarkah hukum dalam pengadaan barang bisa dibuat sebagai tikungan kepentingan elit dalam beragam kebijakan dan sebagainya.

Berbagai rumusan tentang definisi pengadaan barang dan jasa telah banyak dikemukakan oleh para pakar, pengertian tersebut di antaranya adalah pengadaan merupakan kegiatan untuk mendapatkan barang atau jasa secara transparan, efektif, dan efisien sesuai dengan kebutuhan dan keinginan penggunaanya. Pengertian barang adalah meliputi peralatan dan juga bangunan baik untuk kepentingan publik maupun privat. Publik berarti bahwa barang yang penggunaannya terkait dengan kepentingan masyarakat banyak, baik secara berkelompok maupun secara umum, sedangkan privat berarti barang dan jasa merupakan barang yang hanya digunakan secara individual atau

3 Nur Bahagia, 2011, *Sistem Pengadaan Publik dan Cakupannya*, dalam Jurnal LKPP Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Vol. 1 No. 1 Desember 2011, hlm. 10-11.

4 *Ibid*.

kelompok tertentu.

Kategori publik (*public procurement*) dan privat dalam ketentuan suatu barang atau jasa dapat dilihat dalam penggunaannya. Misalnya mobil, jika digunakan untuk usaha angkutan penumpang umum, maka dikategorikan sebagai barang publik, tapi jika digunakan untuk kepentingan pribadi maka dikategorikan sebagai barang privat. *Public procurement* dapat dipahami dari sudut pandang objek pengadaan, pelaksana pengadaan, dan sumber dana untuk pengadaan.

Pengadaan publik (*public procurement*) adalah proses akuisisi yang dilakukan oleh pemerintah dan institusi publik untuk mendapatkan barang (*goods*), bangunan (*works*), dan jasa (*services*) secara transparan, efektif, dan efisien sesuai dengan kebutuhan dan keinginan penggunanya. Dalam hal ini, pengguna bisa berupa individu (pejabat), unit organisasi (dinas, fakultas, dan sebagainya), atau kelompok masyarakat luas.

Apabila pengadaan barang dan jasa tersebut dilakukan oleh pemerintah dan institusi publik, maka dikategorikan sebagai *public procurement* atau istilah tepatnya disebut *government procurement*. Apabila dilakukan oleh institusi privat (swasta), maka dikategorikan sebagai *private procurement*.

Mengutip apa yang dikatakan oleh Sanator Nur Bahagia, berdasarkan atas penggunanya, Edquist et al membedakan *public procurement* atas *direct procurement* dan *catalic procurement*. Pada *direct procurement*, institusi publik menjadi pelaksana pengadaan sekaligus merupakan pengguna dari barang/jasa yang diadakan, oleh sebab itu secara intrinsik motivasi kebutuhan dan pengusulan pengadaan berasal dari pelaksana pengadaan yang sekaligus juga penggunanya. Sedangkan pada *catalic procurement*, pelaksana pengadaan melakukan pengadaan atas nama dan untuk pengguna barang/jasa, namun motivasi kebutuhan dan pengusulan pengadaan berasal dari pelaksana pengadaan bukan dari penggunanya.⁵

Sementara, kalau kita melihat sumber dana yang digunakan untuk pengadaan barang/jasa, maka di negara Indonesia yang dimaksud dengan *public procurement* adalah kegiatan pengadaan yang sumber dananya berasal dari pemerintah atau institusi publik. Jadi, segala bentuk pengadaan yang sumber dananya dari pemerintah baik melalui

APBN/APBD, maupun perolehan dana masyarakat yang dikelola oleh institusi pemerintah dikategorikan sebagai *public procurement*, oleh sebab itu seluruh kegiatan dan proses pengadaannya harus mengacu dan mengikuti Perpers No. 54 Tahun 2010 jo. Perpres Nomor 70 Tahun 2012.

Dari sisi cakupan aktivitas pengadaan, yaitu rencana pengadaan, proses pengadaan, penerimaan, dan penyimpanan, serta pemakaian dan manajemen aset, dan tiga transaksi, yaitu transaksi pembelian barang/jasa (kontrak), transaksi penerimaan barang/jasa, dan transaksi pengeluaran atau penggunaan barang/jasa menjadi pusat kontrol keberlangsungan hukum.

Perencanaan pengadaan adalah adanya permintaan barang/jasa yang datang dari pengguna (*user*) kepada pelaksana pengadaan/pengelola. Karena itu, identifikasi kebutuhan barang/jasa berasal dari penggunanya, dan pada proses akhirnya harus diketahui besarnya jumlah kebutuhan barang selama horison perencanaannya dan anggaran yang dibutuhkan. Paling tidak identifikasi tersebut melihat jenis barang, spesifikasi barang, harga, jumlah barang yang diperlukan, dan lokasi penggunaan barang.

Proses pengadaan untuk mendapatkan barang/jasa dapat diperoleh melalui pembelian (*buy*) atau pembuatan (*make*). Suatu barang/jasa diperoleh dengan cara pembelian bila barang tersebut telah tersedia di pasar (*ready stock*) pada saat diperlukan, sedangkan barang/jasa akan dibuat bila barang tersebut memerlukan upaya produksi atau konstruksi (*make to order*) terlebih dahulu untuk dapat dimanfaatkan. Sebagai contoh adalah keperluan alat tulis diperoleh dengan cara pembelian, sedangkan bangunan gedung diperoleh dengan cara konstruksi terlebih dahulu. Dilihat dari segi kemampuan pengadaan maka metode pengadaan barang dapat dibedakan atas pengadaan internal (*insourcing*) dan pengadaan eksternal (*outsourcing*).

Barang yang dibeli diharapkan akan datang di gudang dari penyedia sesuai dengan apa yang tertera dalam transaksi pembelian (kontrak), baik jenis barang, spesifikasi, jumlah, dan waktunya. Sebelum barang disimpan di dalam gudang, perlu diperhatikan transaksi penerimaan barang antara penyedia dengan pengelola. Mengenai penggunaan

5 Ibid., hlm. 12.

dan penyimpanan asset juga melibatkan pengguna dan penyedia barang, di mana interaksi penggunaan barang dimulai dengan adanya permintaan barang dari pengguna yang ditandai dengan adanya nota permintaan barang (order dari pengguna). Berdasarkan nota ini, maka bagian gudang akan mencocokkan (*verifikasi*) apakah barang yang diminta pengguna dapat dipenuhi atau tidak. Jika tidak, proses pembelian perlu dilakukan. Jika barang tersedia, akan dilakukan transaksi pengeluaran barang antara pengguna dengan bagian gudang.

Hal yang perlu diperhatikan adalah tidak diperbolehkan adanya pengeluaran barang tanpa adanya nota permintaan barang yang berasal dari pengguna, dan transaksi pengeluaran barang harus ditandatangani bersama antara penerima dan pemberi barang. Selanjutnya, setiap transaksi pengeluaran barang harus dicatat pada kartu stok barang. Untuk barang modal (kapital), maka akan dilakukan pencatatan barang sebagai asset.

Dari itulah, sistem mekanisme dan prosedur pengadaan serta pemenuhan barang yang disebut dengan siklus pengadaan (*procurement cycle*). Bahwa aspek operasional sangat terkait dengan kelancaran dan keefisienan sistem pengadaan, bahkan kinerja sistem pengadaan sangat bergantung pada kinerja aspek operasional ini. Kebijakan pengadaan yang optimal tidak mungkin bisa dicapai tanpa didukung oleh berjalannya aspek operasional ini dengan baik. Oleh sebab itu, perlu kiranya untuk memahami dan mengelola pengadaan sesuai dengan urutan siklus pengadaannya.

Secara yuridis bahwa dalam melaksanakan pengadaan barang dan jasa pemerintah, hukum hadir sebagai pengawas bila terjadi penyelewengan di antaranya adalah pengawas dalam fungsi keuangan, fungsi hukum, fungsi perencanaan dan pengendalian, fungsi transportasi, fungsi penerimaan, penyimpanan dan pengeluaran, fungsi estimasi dan pengendalian biaya, fungsi administrasi dan kontrak, dan fungsi pengawasan pelaksanaan fisik.

Pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa berwenang dan bertanggungjawab atas pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan berikut pelaksana pengadaan. Pelaksana pengadaan adalah orang yang membantu pejabat berwenang yang

bertanggungjawab penuh baik dari segi administrasi, keuangan dan manfaat pengadaan barang/jasa sesuai ketentuan dan prosedur yang berlaku. Oleh sebab itu, integritas moral, disiplin, dan rasa tanggung jawab yang tinggi serta kualifikasi teknis dan manajerial dari pejabat berwenang sangat dibutuhkan dalam pengadaan barang dan jasa.

Pengadaan publik yang dilaksanakan selama ini belum dapat dikatakan telah memberikan hasil yang memuaskan. Kasus korupsi masih saja bermunculan, terutama dalam aspek pengadaan publik ini. Misalnya seperti kasus korupsi Wisma Atlet, pengadaan Al Qur'an, dan lain-lain. Kerugian negara sampai milyaran rupiah.

Sebagaimana diketahui bahwa pengadaan publik diselenggarakan oleh tiap-tiap instansi yang membutuhkan barang/jasa. Mereka tidak mempunyai keahlian untuk itu dan kurangnya pemahaman tentang pengadaan publik yang membuat mereka harus terjerat kasus hukum. Kinerja mereka juga berorientasi pada tugas dan dilaksanakan secara formal berdasarkan peraturan teknis. Tidak ada cara yang tepat untuk mengukur baiknya kinerja birokrasi pengadaan publik. Kalau saat ini, jika pengadaan publik telah dilakukan sesuai dengan peraturan yang ada dan tidak ada indikasi korupsi, maka dapat dikatakan kinerja birokrasi tersebut baik. Jika diukur secara fisik, maka sebagai *output* pengadaan publik berupa barang/jasa yang dibutuhkan pengguna barang/jasa, misalnya sebuah gedung. Jika sebuah gedung digunakan sebagai parameter untuk mengukur baik atau tidaknya kinerja birokrasi pengadaan publik, asalkan gedung sudah ada dan berdiri maka kinerja birokrasi pengadaan publik dikatakan baik. Tetapi perlu dicermati, apakah gedung yang dibangun sudah sesuai dengan spesifikasi? Bahan-bahan yang digunakan dalam pembangunan gedung ternyata tidak sesuai dengan spesifikasi, sehingga gedung yang harusnya dibangun dan bertahan selama 20 tahun, hanya dapat bertahan selama 5 tahun. Hal ini merugikan keuangan negara, selain biaya pengadaan gedung yang telah dikorupsi juga biaya perbaikan gedung yang nantinya jika mengalami kerusakan. Semua pihak terlibat di dalamnya.

Upaya terhadap penyempurnaan regulasi pengadaan publik beberapa kali dilakukan, tetapi tetap saja masih ada penyimpangan dengan

memanfaatkan celah yang ada di dalam regulasi. Sebaik-baiknya regulasi, tetapi jika tidak diimbangi dengan oleh kesadaran masyarakat untuk melaksanakannya, maka akan sia-sia.

Kesulitan lain untuk mengukur kinerja birokrasi pengadaan publik, yakni karena banyaknya pihak yang ikut dalam proses pengadaan, sehingga tidak jarang ada konflik kepentingan sehingga dalam pelaksanaan pengadaan publik terjadi penyimpangan.

Bernardin menyampaikan ada 6 kriteria dasar atau dimensi untuk mengukur kinerja birokrasi, yaitu⁶:

- a. *Quality*, yang terkait dengan proses atau hasil dari suatu pekerjaan yang dilakukan yang mendekati sempurna/ideal dalam memenuhi maksud atau tujuan;
- b. *Quantity*, yang terkait dengan satuan jumlah atau kuantitas yang dihasilkan;
- c. *Timeliness*, yang terkait dengan waktu yang diperlukan dalam menyelesaikan aktivitas atau menghasilkan produk;
- d. *Cost-effectiveness*, yang terkait dengan tingkat penggunaan sumber-sumber organisasi (orang, uang, material, teknologi) dalam mendapatkan atau memperoleh hasil atau pengurangan pemborosan dalam penggunaan sumber-sumber organisasi;
- e. *Need for supervision*, yang terkait dengan kemampuan individu dapat menyelesaikan pekerjaan atau fungsi-fungsi pekerjaan tanpa asistensi pimpinan atau intervensi pengawasan pimpinan;
- f. *Interpersonal impact*, yang terkait dengan kemampuan individu dalam meningkatkan perasaan harga diri, keinginan baik, dan kerjasama di antar sesama pekerja dan anak buah.

Dalam pengadaan publik, kriteria untuk mengukur kinerja reformasi hukum birokrasi pengadaan publik dapat mengikuti kriteria dasar sebagaimana dikemukakan oleh Bernardin di atas. Terkait dengan kualitas dan kuantitas, maka barang/jasa yang dihasilkan harus sesuai dengan spesifikasi sebagaimana tertuang di dalam dokumen kontrak. Waktu pengadaan barang/jasa sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan dan melalui tahapan sebagaimana diatur di dalam

Perpres. Dapat menghemat biaya yang dikeluarkan dengan memperoleh hasil yang sesuai dengan spesifikasi. Pelaksana bekerja secara profesional dan bertanggungjawab untuk melaksanakan dan menyelesaikan pengadaan publik tepat waktu dengan hasil yang diharapkan.

3. Prinsip Dasar dan Etika Pencegahan Penyelewengan

Mengutip pendapat dari Sanator Nur Bahagia bahwa belum adanya formulasi standar terkait dengan *public procurement* yang bisa dianut oleh suatu negara, maka agar pengadaan barang/jasa mencapai tujuan sesuai dengan kriteria kinerja yang diharapkan sebagaimana diuraikan di atas dari berbagai sumber yang ada, dapat disarikan prinsip dasar (transparan, adil, bertanggungjawab, efektif, efisien, kehati-hatian, kemandirian, integritas, dan *good corporate governance*) dan etika pengadaan sebagai berikut:

Pengadaan Barang/Jasa dilaksanakan dengan menggunakan prinsip dasar sebagai berikut:

- a. *Transparan* : semua ketentuan dan informasi, baik teknis maupun administratif termasuk tata cara peninjauan, hasil peninjauan, dan penetapan penyedia barang/jasa harus bersifat terbuka bagi penyedia barang/jasa yang berminat dan mampu tanpa diskriminasi;
- b. *Adil* : tidak diskriminatif dalam memberikan perlakuan bagi semua calon penyedia barang/jasa dan tidak mengarah untuk memberikan keuntungan kepada pihak tertentu, dengan cara atau alasan apapun, dan sesuai dengan senarai pengadaan barang/jasa pemerintah;
- c. *Bertanggung jawab* : mencapai sasaran baik fisik, kualitas, kegunaan, maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan usaha sesuai dengan prinsip-prinsip dan kebijakan serta ketentuan yang berlaku dalam pengadaan barang/jasa;
- d. *Efektif* : sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi para pihak terkait;
- e. *Efisien* : menggunakan dana, daya, dan fasilitas secara optimum untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan dengan biaya yang wajar dan tepat pada waktunya;
- f. *Kehati-hatian* : senantiasa memperhatikan atau

6 Sudarmanto, 2009, *Kinerja dan Pengembangan Kompetensi SDM*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 12.

patut menduga terhadap informasi, tindakan, atau bentuk apapun sebagai langkah antisipasi untuk menghindari kerugian material dan immaterial selama proses pengadaan, proses pelaksanaan pekerjaan, dan pasca pelaksanaan pekerjaan;

- g. Kemandirian : suatu keadaan di mana pengadaan barang/jasa dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun;
- h. Integritas : berarti pelaksana pengadaan barang/jasa harus berkomitmen penuh untuk memenuhi etika pengadaan;
- i. *Good corporate governance* : memenuhi prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Sementara itu, etika harus melihat seluruh fungsi dari pihak yang terlibat dalam pengadaan barang/jasa. Adapun etika yang harus dipatuhi oleh para pihak dalam pengadaan barang/jasa adalah :

- 1) Melaksanakan tugas secara tertib dan penuh rasa tanggung jawab demi kelancaran dan ketepatan tercapainya tujuan pengadaan barang/jasa;
- 2) Bekerja secara profesional dengan menjunjung tinggi kejujuran, kemandirian, dan menjaga informasi yang bersifat rahasia;
- 3) Tidak saling mempengaruhi, baik langsung maupun tidak langsung, yang mengakibatkan persaingan tidak sehat, penurunan kualitas proses pengadaan, dan hasil pekerjaan;
- 4) Bertanggung jawab terhadap segala keputusan yang ditetapkan sesuai dengan kewenangannya;
- 5) Mencegah terjadinya pertentangan kepentingan (*conflict of interest*) pihak-pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses pengadaan;
- 6) Mencegah terjadinya kebocoran keuangan dan kerugian;
- 7) Tidak menyalahgunakan wewenang dan melakukan kegiatan bersama dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain secara langsung atau tidak langsung;
- 8) Tidak menerima, menawarkan, dan atau berjanji akan memberi hadiah, imbalan, atau berupa apa saja kepada siapapun yang diketahui atau patut dapat diduga berkaitan dengan

pengadaan barang/jasa;

- 9) Pelaksana pengadaan hal berikut akan membantu dalam mencapai tujuan pengadaan, di antaranya adalah :
 - a) Memastikan bahwa proses pengadaan barang/jasa dilaksanakan dengan mengikuti prinsip dasar dan etika pengadaan barang/jasa;
 - b) Memastikan bahwa proses pengadaan barang/jasa mengikuti pedoman kebijakan dan prosedur pengadaan barang/jasa dan tidak bertentangan dengan ketentuan lainnya yang lebih tinggi;
 - c) Memastikan bahwa pengadaan barang/jasa dilakukan oleh penyedia barang/jasa yang telah dipeninjauan secara administratif, teknis, dan finansial serta dapat dipertanggungjawabkan dalam hal biaya dan kualitas;
 - d) Memastikan proses pengadaan barang/jasa dilaksanakan secara kompetitif dengan tetap memperhatikan aspek keekonomian dan efisiensi pelaksanaannya;
 - e) Menggunakan standar kontrak (*term and condition*) yang telah ditetapkan;
 - f) Memastikan pengadaan barang/jasa dilaksanakan sesuai dengan perjanjian (kontrak/PO) yang disetujui antara pelaksana pengadaan dengan penyedia barang/jasa;
 - g) Dilarang melakukan pengadaan barang/jasa yang bertentangan dengan ketentuan hukum dan perundangan yang berlaku.

Beberapa keterangan di atas menunjukkan bahwa siklus pengadaan barang dan jasa seharusnya menjadi putaran yang tepat ketika harus mengacu pada landasan hukum secara tertib dan transparan baik dari proses awal hingga akhir.

C. Simpulan

Pengadaan barang dan jasa yang dilakukan pihak pemerintah adalah bentuk suksesi pembangunan nasional manakala dikelola dengan tepat dan tidak menyeleweng dari tujuan, serta patuh pada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai reformasi birokrasi, peraturan perundang-undangan yang mengatur pengadaan

barang dan jasa, yang berlaku baik secara prosedural maupun administratif.

Berpijak pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2012 Tentang Jabatan Fungsional Pengelola Pengadaan Barang/Jasa dan Angka Kreditnya sebagai dasar *public procurement* sebenarnya menjadi tolak ukur apakah tingkat kerawanan KKN pada pihak pemerintah selaku penyelenggara dan penanggungjawab secara penuh bisa diminimalisir atau justru semakin subur. Krusialnya, pengadaan tersebut di saat ada pihak eksternal, baik sisi politik maupun golongan pengusaha maka kepentingan itu bisa tidak mengindahkan aturan hukum yang sudah menjadi tumpuan dan pijakan dalam mengelola pengadaan barang dan jasa secara detail. Karena itulah, pengawasan dalam pengadaan barang dan jasa sangat diperlukan hingga ketat terhadap beberapa fungsi penyelenggaraanya di antaranya fungsi keuangan, fungsi hukum, fungsi perencanaan dan pengendalian, fungsi transportasi, fungsi penerimaan, penyimpanan dan pengeluaran, fungsi estimasi dan pengendalian biaya, fungsi administrasi dan kontrak, dan fungsi pengawasan pelaksanaan fisik.

Hukum yang terpadu dalam reformasi birokrasi juga tidak luput dari tinjauan pengawasan apakah sudah berjalan dengan maksimal ketika reformasi hukum tersebut adalah menjadi penyegaran suatu produk hukum baru yang menjadi terobosan perubahan kinerja profesionalisme pemerintah dan kepegawaiaannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bahagia, Nur, 2006, *Sistem Inventori*, Bandung: ITB.
- Edquist, Hommen & Tsipouri, 2000, *Public Technology Procurement and Innovation*, Boston : Kluwer Academic Publishers.
- Fraunhofer Institute, 2005, *Review of Issues at Stake Study for the European Commission (No ENTR/03/24)*, December 2005.
- Kamal, Mustofa, 2011, *Mencermati Arah Perubahan Aturan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, http://pusdiklatwas.bpkp.go.id/artikel/namafile/52/MencermatiArah_Perubahan_Aturan_PBJP.pdf, diakses

pada 5 Mei 2013 pukul 01.33 WIB.

- Sudarmanto, 2009, *Kinerja dan Pengembangan Kompetensi SDM*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- United Nation, 1994, *UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services*.
- World Trade Organization, 2006, *Committee on Government Procurement, Revision of The Agreement on Government Procurement, GPA/W/297*, 11 Desember 2006.

Jurnal

- Arrowsmith, 2004, *Public Procurement : An Appraisal of the UNCITRAL Model Law as a Global Standard*, dalam *Jurnal International Law & COMPQuarterly*, Vol.17 Tahun 2004.
- Bahagia, Nur, , 2011, *Sistem Pengadaan Publik dan Cakupannya*, dalam *Jurnal LKPP Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah* Vol.1 No.1 Desember 2011.
- Christopher & Gross, 2006, *WTO Government Procurement Rules and the Local Dynamicsof Procurement Policies : A Malaysian Case Study*, dalam *The European Journal of International Law*, Vol. 17 No.1 Tahun 2006.
- Christopher & Gross, *Incrementalism: Eroding the Impediments to a Global Public Procurement Market*, dalam *Journal of International Law*, Tahun 2007.
- Ratih Anggraeni, Soesilo Zauhar, dan Siswidiyanto, 2012, *Evaluasi Kebijakan Publik (Evaluasi Terhadap Proses Pengadaan Anjungan Mandiri Kepegawaian Berdasarkan Perpres No. 54 Tahun 2010 di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang)*, dalam *Journal of Public Administration Research (JOPAR)*, Vol. 1, No.1 Tahun 2012.